

Rivista N°: 2/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 26/06/2015

AUTORE: Stefano Agosta*

TRA SCARSA FANTASIA DELLA POLITICA E NON RIMOSSE ESIGENZE DI RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI SICILIANE: L'IMPERDONABILE PECCATO DEI LIBERI CONSORZI DI COMUNI**

1. L'asse tra libero Consorzio di Comuni e Città metropolitana (e l'esigenza di intessere tra di essi una trama di relazioni necessariamente ispirate al canone della leale collaborazione). – 2. L'estensione a geometria variabile del Consorzio comunale: un benefico tentativo di competizione al rialzo tra le singole realtà comunali. – 3. La governance del nuovo livello territoriale consortile: quando scelte che sanno di antico lasciano l'amaro in bocca. – 4. Tra detto e non detto: le possibili funzioni del libero Consorzio. L'imperdonabile peccato di un ambizioso progetto riformatore (a mo' di chiusura).

Il peccato: inventato dagli uomini per meritare la pena di vivere, per non essere castigati senza perché.
[G. BUFALINO, *Diceria dell'untore*, Palermo, 1981, 23]

1. L'asse tra libero Consorzio di Comuni e Città metropolitana (e l'esigenza di intessere tra di essi una trama di relazioni necessariamente ispirate al canone della leale collaborazione)

Con l.r. n. 8/2014 – e all'esito di una non poco faticosa e travagliata gestazione inaugurata due anni prima con l.r. n. 14/2012 – ha finalmente preso corpo in Sicilia la tanto sbandierata *Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane*. Mentre i contorsionismi della vicenda politica retrostante all'approvazione del testo richiamato meriterebbero, da soli, una trattazione a parte, l'asse giuridico-istituzionale della riforma da quest'ultimo introdotta è parso abbastanza chiaro nei suoi lineamenti essenziali, evidentemente articolandosi in un doppio (reciprocamente integrato ed inevitabilmente interferente) binario rappre-

* Associato di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Messina — stefano.agosta@unime.it

** In commosso ricordo del professore A. Romano Tassone, agli *Scritti in memoria* del quale il presente contributo (aggiornato alla data del 18 giugno 2015) è destinato.

sentato, rispettivamente, dall'avvio dell'ente consortile e dall'introduzione appunto di quello metropolitano di Palermo, Messina e Catania. Inizialmente destinatario di un ddl ad hoc per ciascuno, l'avvio dei due nuovi livelli territoriali è poi confluito in un unico testo il quale è sembrato dar seguito – in maniera abbastanza singolare per la verità – a disposizioni di rango costituzionale quali gli artt. 15 St. SI e 114, comma 1, Cost. la cui reciproca composizione era invero non del tutto scontata.

Sul piano strutturale, il complessivo impianto della l. n. 8 cit. ha preso, innanzitutto, le mosse dal sostanziale smembramento dell'ex Provincia palermitana, catanese e messinese in due asimmetriche porzioni territoriali: la più estesa – il libero Consorzio appunto – coincidente col territorio dei Comuni dell'ex Provincia regionale diversi da quello capoluogo e dalla rispettiva area metropolitana; la più ristretta corrispondente, invece, alla città capoluogo ed all'area metropolitana di sua pertinenza¹. Tale originale perimetrazione, nondimeno, ha rischiato di porsi sin da subito in frontale contrasto con quanto diversamente disposto, sul punto, dalla disciplina statale: a norma dell'art. 1, comma 6, l. n. 56/2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, difatti, il territorio della Città metropolitana doveva invece necessariamente coincidere con quello dell'omonima Provincia, ferma ovviamente restando l'iniziativa dei Comuni – *ivi* compresi quelli capoluogo delle Province vicine – per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe ovvero per l'adesione alla Città metropolitana ex art. 133, comma 1, Cost.

Contenendo quest'ultima legge «principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia»² (sebbene «in conformità ai rispettivi statuti»), era obiettivamente assai difficile che tale nuovo assetto territoriale siciliano potesse a lungo resistere in questa forma, atteso l'obbligo per «le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana» di adeguare «i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge» entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della stessa³. Così, non ha più di tanto stupito che il successivo ddl n. 833 del 10 febbraio 2015, *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane* – tutt'ora fermo all'ARS per la recente bocciatura del suo articolo di apertura (8 aprile 2015) – rispetto a quanto disposto nel 2014 abbia nuovamente rimesso mano all'estensione di entrambi i neonati enti, facendo coincidere i sei consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta⁴, Enna⁵, Ragusa⁶, Siracusa e

¹ ... al punto tale che discorrere in questo caso di "taglio" – come pure talora coloritamente evocato dalla politica e da talune testate giornalistiche dell'isola – più che discutibile appare obiettivamente *incongruo*, considerato che le precedenti nove Province regionali (Palermo, Catania, Messina, Siracusa, Ragusa, Trapani, Agrigento, Enna e Caltanissetta) avrebbero lasciato il posto ad altrettanti liberi Consorzi con l'aggiunta delle tre Città metropolitane.

² Così, lapidariamente, art. 1, comma 5, l. n. 56 cit.

³ Cfr. art. 1, comma 145, l. n. 56 cit.

⁴ ... ad esclusione dei Comuni di Gela e di Niscemi, che hanno aderito al libero Consorzio comunale di Catania.

⁵ ... eccettuato il comune di Piazza Armerina, che ha scelto di aderire al libero Consorzio etneo.

Trapani nonché le tre Città metropolitane di Palermo, Catania⁷ e Messina coi territori delle rispettive Province regionali (così art. 51, commi 1 e 2).

Passando al diverso piano funzionale, al fine del trasferimento e finanziamento delle funzioni agli enti di area vasta, sono stati individuati dal ddl n. 833 cit. un pugno di criteri fondamentali tra cui, in particolare: 1) l'esenzione fiscale del trasferimento della proprietà sui beni mobili ed immobili (l'ente subentrante nei diritti relativi alle partecipazioni societarie riguardanti la funzione trasferita dovendo peraltro provvedere alla dismissione)⁸; 2) la successione dell'ente di area vasta che subentra nella funzione anche nei rapporti attivi e passivi (contenzioso incluso), i rapporti di lavoro e le altre spese di gestione; 3) il trasferimento delle risorse relative ai pagamenti non ancora effettuati, rientranti nei rapporti trasferiti (art. 43, comma 3).

Indipendentemente dalla sorte (ovvero dall'eventuale veste finale) che tale ultima previsione dovesse avere, tuttavia, non vi è dubbio che l'effettiva tessitura delle relazioni interistituzionali anche tra livelli di governo locale così strutturati non possa comunque fare a meno del canone della leale collaborazione, trattandosi di enti verosimilmente chiamati ad esercitare competenze territorialmente connesse e tra loro inscindibilmente intrecciate.

Sul punto, peraltro, la giurisprudenza costituzionale non è che si sia mai troppo diffusa⁹: oltre qualche sparso richiamo – poco (o per nulla) idoneo ad aggiungere qualcosa alla reale portata del principio in parola¹⁰ – il canone della cooperazione si è comunque dimostrato non solo una sorta di concetto-contenitore di ogni fase del complessivo sviluppo dei rapporti tra lo Stato e la Regione¹¹ ma, pure, non difficilmente estendibile a tutti i livelli di governo¹². Relativamente all'intrinseca natura che lo connota nondimeno, anche con riferimento alle autonomie locali siciliane, il principio in discorso si confermerebbe specifico procedimento di consultazione¹³ suscettibile di essere «organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione»¹⁴. Quanto ai necessari presupposti di avvio¹⁵, anche a livello locale siciliano la leale cooperazione andrebbe “attivata” ogni qualvolta esistano

⁶ ... *ivi* compreso il comune di Licodia Eubea, originariamente facente parte della Provincia regionale catanese.

⁷ ... con esclusione del Comune di Licodia Eubea ed inclusi, invece, quelli di Gela, Niscemi e Piazza Armerina.

⁸ Con decreto dell'Assessore regionale per l'economia, adottato di concerto con l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, sentita la Conferenza Regione-autonomie locali.

⁹ Per le considerazioni che seguono cfr., volendo, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, part. 193.

¹⁰ Così, per esempio, sentt. nn. 37-329/2003.

¹¹ Sul punto, *ex plurimis*, decc. nn. 168-303-329/2003 nonché sent. n. 27/2004.

¹² Cfr., per esempio, sent. n. 313/2003.

¹³ In tal senso, tra le tante, sentt. nn. 88-228-329/2003.

¹⁴ Così sent. n. 308/2003 (punto 4 *cons. dir.*).

¹⁵ In oggetto, *ex multis*, R. BIN, *I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni (1997-2001)*, in *Le Regioni*, 2002, 1377.

«competenze inestricabilmente connesse»¹⁶ o – per la loro «connessione funzionale» – non sia possibile una netta separazione nell’esercizio delle rispettive funzioni¹⁷.

L’astratto dogma dell’unicità del principio collaborativo – dato invero più assiomaticamente per scontato che non effettivamente dimostrato – non poco faticherebbe, dunque, a star dietro ad un’articolazione territoriale “a complicazione crescente”. La pratica delle concrete modalità operative dell’istituto e delle sue molteplici forme di invero a tutti i livelli ordinamentali ha dimostrato, casomai, la fragilità della presunzione di unicità/immodificabilità del canone: mutevole ed adattabile per vocazione genetica – giacché parimenti prodotto del connubio tra diritto e politica – la cooperazione si riconforma, insomma, sempre a seconda del piano territoriale concretamente coinvolto¹⁸.

2. L’estensione a *geometria variabile* del Consorzio comunale: un benefico tentativo di *competizione al rialzo* tra le singole realtà comunali

Poste tali premesse, tre risultano essere stati i più salienti profili incisi dall’*iter* riformatore da poco interrotto, e cioè: 1) l’estensione territoriale del libero Consorzio; 2) la *governance* di esso; 3) l’allocazione delle funzioni esercitabili ed il corrispondente finanziamento. Con riferimento al profilo *sub* 1), la riscrittura in oggetto aveva previsto un assetto per così dire “a geometria variabile” delle autonomie locali siciliane, lasciando alla decisione del singolo ente comunale la triplice alternativa se rimanere nel Consorzio di originaria appartenenza, aderire ad un altro preesistente ovvero costituirne uno ulteriore ai nove *ope legis* previsti¹⁹.

Distinguibili da quelli *volontari* – rimessi, in quanto tali, alla libera iniziativa degli stessi organi consorziandi – gli enti in commento si mostravano pertanto tecnicamente *coattivi* (in quanto imposti autoritativamente con legge regionale) sebbene, al proprio interno, ne fossero individuabili nove effettivamente *obbligatorie* ed un numero non predefinibile di *facoltative*: così, in aggiunta a quelli di cui all’art. 51, comma 1, ddl n. 833, *supra* già citati, i Comuni avrebbero potuto esprimere la volontà di costituire ulteriori Consorzi comunali alle condizioni sostanziali legislativamente previste; possibilità, quest’ultima, senz’altro di pregio nel panorama territoriale nazionale seppure inevitabilmente condizionata al verificarsi di taluni presupposti, al fine naturalmente di evitare che il regionalismo siciliano si trasformasse in una sorta di mosaico impazzito.

¹⁶ Cfr. sentt. nn. 39/2003 e 27/2004.

¹⁷ Così sent. n. 308 cit. (punto 4 *cons. dir.*).

¹⁸ ... al punto che – più che di *collaborazione* (unica/monolitica) – sarebbe forse maggiormente realistico discorrere di *collaborazioni*, tante quanti sono in astratto i soggetti, gli organi ed i gruppi chiamati, appunto, a cooperare tra di loro: ma il punto, com’è ovvio, meriterebbe un approfondimento ben maggiore di quanto, adesso, non sia possibile fare.

¹⁹ In questo peculiare senso andava, quindi, declinato l’aggettivo «libero» che, a ragionare diversamente, francamente mal si sarebbe attagliato a Consorzi invero preconfezionati e calati dall’alto.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della l.r. n. 8 cit. (requisito *temporale*), ciascun Comune appartenente ad un libero Consorzio – con deliberazione del Consiglio comunale adottata a maggioranza di due terzi dei componenti e non, come originariamente previsto, assoluta (requisito *democratico*) – avrebbe potuto, innanzitutto, decidere di aderire ad altro Consorzio di Comuni, a patto di avere: 1) «continuità territoriale» con esso (requisito *oggettivo-territoriale*); 2) popolazione non inferiore a centottantamila abitanti (requisito *soggettivo-personale*)²⁰. Nessuna costituzione di nuovo Consorzio comunale ovvero adesione di un Comune ad altro ente consortile (nonché adesione di un Comune alla Città metropolitana) sarebbe stata nondimeno ammessa qualora, per effetto del distacco, nel Consorzio di provenienza la popolazione fosse risultata inferiore a centocinquantamila abitanti ovvero fosse interrotta la continuità territoriale tra i Comuni che ne facevano parte²¹: al fine di assicurare il rispetto di tale disposizione, si sarebbe tenuto conto dell'ordine delle delibere comunali pervenute quale risultante da un elenco formato secondo il criterio cronologico²².

Una considerazione complessiva dei presupposti sostanziali ora elencati – e prima di succintamente passare a quelli procedurali richiesti – non può ovviamente non partire dalla constatazione che la segmentazione dei livelli territoriali di governo non rappresenta, di per sé, né un *valore* né, tantomeno, un *disvalore* in assoluto (ciò naturalmente a patto che essa, per una singolare eterogenesi dei fini, non diventi a tal punto ipertrofica da fare esponenzialmente lievitare i costi dell'amministrazione di riferimento)²³: quello che invero conta, in occasione d'interventi strutturali di tale ambizione e portata, dovrebbe obbligatoriamente essere la *qualità* media dei servizi essenziali resi al cittadino e, in ultima istanza, l'accettabilità

²⁰ Cfr. art. 1, comma 1, l.r. n. 8 cit. (confermato dall'art. 52, comma 1, ddl n. 833). Del 20 febbraio 2014, in particolare, l'emendamento Pd (deputati M. Alloro, F. Rinaldi, C. Raia e F. Ferrandelli) che innalzava da centocinquantamila a centottantamila il limite minimo di abitanti per dar vita ad un nuovo libero Consorzio di Comuni, nonostante il parere contrario espresso, rispettivamente, dalla I Commissione Affari Istituzionali e dal Presidente della Regione. Quest'ultimo aveva, nello specifico, sottolineato come l'introdotta incremento – facendo ineluttabilmente sparire la Provincia di Enna – sarebbe stato esposto al rischio d'illegittimità costituzionale: per la terza volta in tre sedute, l'Esecutivo regionale veniva insomma battuto dal voto segreto dell'aula (stavolta su un limite che avrebbe, ad esempio, consentito a Gela di costituirsi come ulteriore Provincia regionale siciliana).

²¹ Così, non dissimilmente, pure art. 50, comma 3, ddl n. 833 cit.

²² In tal modo, art. 12, comma 1, l.r. n. 8, cit.: riscritto risultava, quindi, l'originario divieto di riduzione della popolazione, per effetto del distacco, comunque non superiore al venti per cento di quella complessiva dello stesso libero Consorzio, quale risultante dai dati dell'ultimo censimento ufficiale. Specularmente a quanto previsto per un Consorzio diverso dal proprio, allo stesso modo l'originario testo consentiva invece al singolo Comune di aderire a Città metropolitana diversa da quella di appartenenza, pure qui inestricabilmente intrecciandosi presupposti sostanziali e procedurali: così, in particolare, sulla base della medesima «continuità territoriale» con la Città cui intendesse aderire, il Consiglio comunale interessato deliberava a maggioranza assoluta dei componenti (entro i soliti sei mesi) il distacco e la contestuale adesione, dopodiché sarebbe spettato all'Assessorato comporre un elenco delle delibere trasmesse – per le quali fosse andata a buon fine la verifica della legittimità e della sussistenza dei requisiti – sulla cui base sarebbe poi stato emanato il previsto disegno di legge governativo.

²³ In questo senso, cfr. pure la proposta avanzata dalla SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Per un riordino territoriale dell'Italia*, in www.astrid-online.it (giugno 2013), volta al riconoscimento di trentacinque-quaranta nuove micro-Regioni al posto delle originarie Province.

del livello di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali che sul piano decentrato devono essere garantiti.

Una disciplina, come quella in epigrafe, più appiattita sul mero dato quantitativo della popolazione residente che non sulla previsione del futuro PIL di ciascun libero Consorzio – oltre che obiettivamente assai arida – avrebbe piuttosto rischiato di allargare la forbice, allo stato già esistente, tra aree economicamente troppo forti e quelle eccessivamente depresse.

Passando, poi, alle condizioni procedurali, le delibere relative all'adesione al medesimo ente consortile sarebbero dovute essere conformi tra loro ed avrebbero dovuto individuare l'ambito territoriale dell'istituendo libero Consorzio²⁴, il Comune con il maggior numero di abitanti conseguentemente assumendo il ruolo di "capofila" del neonato Consorzio²⁵: tali ultime indicazioni legislative hanno, dunque, presupposto un'intesa *politica* tra i vari Comuni consorziandi, la cui sede e modalità di raggiungimento la disciplina regionale non ha tuttavia specificato ma la cui necessaria precedenza rispetto alle singole deliberazioni stava evidentemente a testimoniare la centralità della leale collaborazione anche nella fase iniziale di costituzione del previsto ente. Accordo politico, quello implicitamente richiesto dalla l.r. n. 8 cit. e dal recente (seppur sfortunato) ddl n. 833, cui avrebbe dovuto necessariamente fare da *pendant* il sigillo referendario per poter produrre il previsto effetto di distacco del Comune dal libero Consorzio di provenienza: in entrambe le ipotesi difatti – di adesione ad altro Consorzio di Comuni ovvero di costituzione di uno *ad hoc* – l'efficacia delle rispettive deliberazioni era subordinata all'esito favorevole di un referendum confermativo (da svolgersi entro due mesi dalla data di approvazione della delibera secondo le modalità stabilite nei rispettivi statuti comunali) al quale potevano partecipare i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune²⁶.

Celebrate le rispettive consultazioni popolari entro sessanta giorni dalla data di approvazione delle delibere, esse dovevano essere successivamente trasmesse all'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica per la verifica della legittimità dell'atto: accertata la regolarità delle delibere, all'Assessore competente non sarebbe rimasto altro che formare un elenco cronologico delle delibere pervenute (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Regione siciliana e sul sito istituzionale)²⁷ ed al Governo regionale che presentare all'Assemblea regionale siciliana il conseguente ddl di individuazione dei territori dei liberi Consorzi, prevedendo le eventuali modifiche territoriali conseguenti all'eventuale adesione/distacco di Comuni da Consorzi e Città metropolitane ai sensi dell'art.

²⁴ Così, art. 2, comma 1, l.r. n. 8, cit. (pedissequamente riprodotto dall'art. 52, comma 2, ddl n. 833 cit.).

²⁵ Cfr. art. 2, comma 2, l.r. n. 8, cit. e, non dissimilmente, pure l'art. 52, comma 3, ddl n. 833 cit.

²⁶ In tal senso, art. 2, comma 4, l.r. n. 8, cit. (cui l'art. 52, comma 4, ddl n. 833 cit., ha aggiunto che per la «validità è richiesta la partecipazione della metà più uno dei cittadini iscritti, quorum strutturale»): dopo ben tre ore di seduta dell'ARS – durante le quali Governo e maggioranza erano riusciti a far varare le disposizioni appena cit. – sarebbe nondimeno toccato all'ennesimo emendamento del Movimento 5 Stelle (firmatari i deputati G. Asenza, M. Falcone, V. Figuccia, G. Milazzo e N. Musumeci) votato a scrutinio segreto (trentasette a trentasei) di stravolgere l'originario disegno riformatore con l'introduzione appunto del citato referendum per l'adesione da parte del Comune ad un libero Consorzio diverso da quello di appartenenza.

²⁷ Così, art. 2, comma 5, l.r. n. 8, cit.

9, l.r. n. 8 cit.²⁸. Quasi inutile a questo punto aggiungere come tali previsioni abbiano dato di fatto la stura ad una vera e propria corsa contro il tempo di taluni Comuni dell'isola per raccogliere – nel previsto semestre a decorrere dal marzo 2014 – le necessarie adesioni da parte dei rispettivi Consigli comunali nonché al fine di celebrare il disposto referendum per costituirsi in nuovi enti consortili²⁹.

3. La governance del nuovo livello territoriale consortile: quando scelte che *sanno di antico* lasciano l'amaro in bocca

Qualunque fosse stato il volto finale della nuova geografia delle autonomie locali siciliane, emergeva dunque prepotente ed ambiziosa l'aspirazione del legislatore regionale a spezzare una volta per tutte il rigido dualismo tradizionalmente esistente tra Provincia e Comune, per la prima volta introducendo una specie di clausola generale di differenziazione: l'attivazione della quale ultima avrebbe potuto inaugurare una sorta di benefica competizione al rialzo tra le singole articolazioni territoriali, con taluni Consorzi o Città metropolitane che avrebbero sollecitato l'ingresso di questa o quella realtà comunale particolarmente virtuosa o promettente per il raggiungimento di *standard* di prestazioni e servizi magari già ampiamente colti dal vicino Consorzio o Città. Come si è miseramente arenato da gran tempo su scala nazionale, del resto, anche (se non soprattutto) in Sicilia il *sogno* dell'uniformità com'è noto si è ben presto tramutato nel peggiore degli *incubi*, non riuscendo certo a garantire al cittadino eguali condizioni di accesso ai diritti su tutto il territorio isolano: benvenuta sarebbe stata, pertanto, tale forma (seppur ibrida e tutta da testare...) di localismo differenziato/asimmetrico solamente a considerare come – nell'esperienza degli ultimi decenni – quello del regionalismo uniforme si sia rivelato nient'altro che un malconcio feticcio il quale ha inasprito, anziché smussare, le profonde differenze economiche e sociali esistenti da Comune a Comune e, di riflesso, da Provincia a Provincia.

Quale ente di area vasta – assieme alla Città metropolitana – il libero Consorzio non poteva che naturalmente godere di potestà statutaria e regolamentare e, per esso, avrebbero trovato applicazione i principi previsti per l'ordinamento comunale (con particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale ed

²⁸ Cfr. art. 2, commi 6 e 7, l.r. n. 8, cit. Una maggiore autonomia decisionale sul punto sarebbe stata tuttavia riconosciuta all'Assessorato competente dal ddl n. 833 cit. laddove in capo a quest'ultimo ha riconosciuto (art. 52, comma 5) non solo l'obbligo di sottoposizione alla Giunta regionale ma, pure, quello di predisposizione della proposta di istituzione del nuovo Consorzio comunale, corredata da taluni documenti (part. una relazione tecnico-illustrativa, l'indicazione, su carta dell'Istituto geografico militare, dei nuovi confini con il relativo quadro di unione nonché i fogli di mappa catastali), da approvare nei successivi trenta giorni da parte dall'Esecutivo ed infine adottata con decreto del Presidente della Regione (art. 52, comma 6).

²⁹ Casomai, il vero nodo organizzativo che si poneva per non poche realtà comunali siciliane era che i sei mesi inderogabilmente fissati dalla legge regionale non sarebbero bastati a molti piccoli Comuni per dotarsi di un regolamento di disciplina del referendum ovviamente indispensabile all'espletamento della prevista consultazione popolare.

all'organizzazione)³⁰. Sempre sotto la stella della discontinuità che avrebbe dovuto connotare il nuovo assetto territoriale, saltava subito all'occhio il rinnovato sistema di *governance* del previsto ente consortile la cui ossatura – abbandonata l'iniziale idea di un Consiglio dei Sindaci e dei Comuni³¹ – sostanzialmente si reggeva su tre organi di nuova fattura quali, rispettivamente, l'Assemblea, il Presidente e la Giunta del Consorzio di Comuni³²: tutti sarebbero stati accomunati dalla gratuità dell'esercizio delle rispettive funzioni e dalla natura di organi di secondo livello, con la precipua conseguenza che la cessazione dalla carica ricoperta nel Comune di appartenenza avrebbe pure comportato quella dalla carica ricoperta nel libero Consorzio³³.

Composta dai Sindaci dei Comuni consorziati³⁴, l'Assemblea rappresentava evidentemente l'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'ente consortile³⁵. Per ciò che più da vicino riguardava il sistema di elezione – la cui disciplina, insieme agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali, come si sa non è preclusa alla Sicilia (come accade, invece, per le Regioni ordinarie) – l'ennesima votazione segreta metteva, dunque, in minoranza il Governo determinando la bocciatura dell'emendamento di riscrittura dell'intero art. 4 (tra cui le previste quote rosa): solo la proposta di ritorno alla versione originariamente uscita dalla I Commissione della norma in discorso – con l'Assemblea, quale organo di indirizzo dei singoli Consorzi, composta da soli Sindaci senza i Consiglieri comunali – consentiva, quindi, la prosecuzione dei lavori³⁶. Oltre ad esercitare le funzioni già attribuite all'ex Consiglio provinciale essa avrebbe adottato, a maggioranza assoluta dei componenti³⁷, lo statuto dello stesso Consorzio comunale, un regolamento per il proprio funzionamento interno³⁸, la mozione di sfiducia al Presidente del libero Consorzio comunale ai sensi dell'art. 5, commi 7 e 8, l.r. n. 8

³⁰ Così, art. 1, comma 3, l.r. n. 8, cit.: di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa ed amministrativa – nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti, dei regolamenti e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica – ha più ampiamente discusso, invece, il recente ddl n. 833 cit. (art. 1, comma 1, primo periodo).

³¹ ... di un'Assemblea della quale avrebbero dovuto far parte, cioè, tre rappresentanti per Comune (il Sindaco, un Consigliere di maggioranza ed uno di opposizione).

³² In tal senso anche art. 4, comma 1, ddl n. 833 cit.

³³ Così, art. 3, comma 2, l.r. n. 8, cit.

³⁴ ... in caso di cessazione di uno dei quali in Assemblea sarebbe subentrato – fino al rinnovo della carica di Sindaco – un commissario straordinario nominato ai sensi della normativa vigente (art. 4, comma 3, l.r. n. 8 cit.).

³⁵ Cfr. art. 4, comma 1, l.r. n. 8, cit.

³⁶ Restava, nondimeno, la sensazione di complessiva incertezza di una riforma costantemente esposta a modifiche, non previste né prevedibili, dell'aula al punto che il Presidente dell'ARS doveva necessariamente accogliere la richiesta di taluni deputati di rinviare la seduta nonostante egli stesso e gli uffici avessero manifestato la disponibilità a proseguire l'esame del disegno di legge: cfr. M. VIOLA, *Via libera alle elezioni di secondo livello*, in www.blogsicilia.it (26 febbraio 2014).

³⁷ ... che «rappresentino almeno il settantacinque per cento della popolazione del territorio consortile, come risultante dall'ultimo censimento ufficiale», ha aggiunto l'art. 2, comma 3, ddl n. 833.

³⁸ Così, art. 4, comma 2, l.r. n. 8, cit.

cit. nonché una serie di altri atti³⁹. A proporre all'Assemblea lo statuto consortile per la sua approvazione sarebbe stata la Giunta e, fino al definitivo varo di esso, avrebbe trovato temporaneamente applicazione quello dell'ex Provincia regionale⁴⁰.

Venendo poi al Presidente del Consorzio di Comuni, questi sarebbe stato eletto a maggioranza assoluta dei voti dai Consiglieri comunali e dai Sindaci dei Comuni consorziati fra gli stessi Sindaci dei Comuni appartenenti al libero Consorzio⁴¹: avrebbe rappresentato il

³⁹ ... quali, ad esempio, ulteriori regolamenti, piani e programmi, esercitando ogni ulteriore funzione attribuita dallo statuto stesso (art. 8, comma 4, ddl. n. 833 cit.).

⁴⁰ Sul punto, part. art. 9, commi 7 e 8, ddl n. 833 cit. In aggiunta alle norme fondamentali di organizzazione dell'ente, la fonte statutaria – cui già sarebbe spettato il compito di individuare «le modalità di funzionamento degli organi» e dei relativi rapporti (art. 1, comma 4, l.r. n. 8, cit.) – avrebbe pure avuto l'onere in particolare di (art. 2, comma 2, ddl n. 833 cit.): assicurare il rispetto della parità di genere, le forme di garanzia e di partecipazione delle opposizioni; disciplinare i rapporti tra Comuni ed unioni di Comuni compresi nel territorio consortile in ordine alle modalità di organizzazione, di esercizio e di coordinamento delle funzioni (nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 5, l.r. n. 8 cit. e del successivo Dec. ass. di relativa attuazione, nonché del principio di sussidiarietà e dei criteri di efficacia, efficienza, economicità, adeguatezza e riduzione della spesa); regolamentare l'utilizzo delle strutture immobiliari del libero Consorzio comunale a favore dei Comuni che ne avrebbero fatto parte (e viceversa) per l'esercizio di specifiche funzioni, senza nuove o maggiori oneri per la finanza pubblica; specificare i modi di esercizio della rappresentanza legale (anche in giudizio) del Consorzio; senza dire infine della disciplina, rispettivamente, degli istituti di partecipazione diretta dei cittadini e delle comunità locali alle decisioni di loro specifico interesse (*ivi* compresi il referendum abrogativo, consultivo e propositivo, l'iniziativa popolare di deliberazioni e l'istruttoria pubblica di provvedimenti di interesse generale e le forme di democrazia partecipativa), delle modalità di partecipazione alla vita pubblica degli stranieri residenti nel territorio del libero Consorzio e della individuazione – in conformità alle disposizioni regionali – di sistemi di controllo interno al fine di garantire efficienza, efficacia e economicità del funzionamento interno dell'ente.

⁴¹ In questo modo, art. 5, comma 1, l.r. n. 8, cit. In particolare, è stato con la seduta del 25 febbraio 2014 dell'Assemblea regionale siciliana – dopo una serie di richieste di votazione a scrutinio segreto – che si è assistito al fallimento di un accordo sull'art. 3, l. n. 8 cit., senza neppure una proposta di mediazione da parte del Presidente della I Commissione: quest'ultimo – demandando il nodo della designazione del Presidente del libero Consorzio ai singoli Statuti – aveva di fatto aperto alla proposta dell'elezione diretta avanzata dal Ncd. È così che veniva, pertanto, riscritta la norma che, fissando in Presidente, Assemblea e Giunta gli organi del futuro Consorzio, stabiliva l'elezione da parte dei Sindaci e dei Consiglieri comunali (come voluto dal capogruppo Pd B. Gucciardi e dalla stessa maggioranza del gruppo Pd). Ai sensi dell'art. 6, commi 5 e 6, ddl. n. 833 cit., poi, non avrebbero potuto eleggere, né candidarsi, quei soggetti che avessero riportato una condanna, anche non definitiva, nei casi di cui all'art. 7, comma 1, D.Lgs. n. 235/2012.

Non oltre sessanta giorni prima della votazione, l'elezione sarebbe stata indetta con decreto del Presidente uscente in una domenica – preventivamente fissata con delibera della Giunta – compresa tra il 15 aprile ed il 30 giugno (art. 6, commi 1 e 2, ddl. n. 833 cit.). Al fine di esprimere un voto ponderato, ogni elettore avrebbe votato tante schede quante erano quelle previste per la fascia demografica del Comune di appartenenza previamente stabilita (art. 6, comma 7, ddl. n. 833 cit.): qualora nessun sindaco avesse ottenuto la maggioranza richiesta, nella domenica successiva a quella in cui si era svolta la prima votazione (art. 6, comma 9, ddl. n. 833 cit.) si sarebbe proceduto al ballottaggio tra i due Sindaci che avessero ottenuto il maggior numero di voti, eleggendosi Presidente quello che avesse raggiunto il maggior numero di voti. In caso di parità, sarebbe stato proclamato eletto Presidente il Sindaco più anziano per età (art. 5, comma 2, l.r. n. 8, cit.).

L'originario ddl contemplava, invece, l'elezione da parte dell'Assemblea del libero Consorzio tra i propri componenti con il sistema del c.d. voto ponderato: un farraginoso sistema di conteggio, cioè, in virtù del quale ciascun Sindaco disponeva di un voto il cui valore era determinato sulla base della popolazione del relativo Comune, venendo assegnato il valore 1 ai Comuni con popolazione fino a tremila abitanti e valori più elevati agli altri

Consorzio comunale, convocato e presieduto l'Assemblea e la Giunta ed esercitato le funzioni già attribuite all'ex Presidente della Provincia regionale, sovrintendendo al funzionamento dei servizi e degli uffici. Oltre alla facoltà di assegnare e revocare deleghe ai componenti della Giunta consortile (nel rispetto del principio di collegialità e nei limiti statutariamente disposti)⁴² e di nominare tra di essi un vicepresidente⁴³, costui avrebbe infine compiuto tutti quegli atti di amministrazione non diversamente attribuiti dalla legge o dallo statuto ad altri organi del libero Consorzio (*ivi* compresi segretario generale e dirigenti dello stesso), nominato il responsabile degli uffici e dei servizi, attribuito gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna⁴⁴ nonché presentato all'Assemblea – entro il 31 gennaio di ogni anno – una relazione relativa al lavoro svolto nell'anno solare precedente. Assai articolata risultava, infine, la disciplina dell'eventuale mozione di sfiducia nei confronti del Presidente: motivata ed approvata a maggioranza assoluta dei voti dai Consiglieri comunali e dai Sindaci dei Comuni consorziati, essa non avrebbe potuto essere presentata prima di due anni dall'elezione del Presidente e in ogni caso per più di due volte, a distanza di almeno un anno, durante il medesimo mandato⁴⁵.

Composta dallo stesso Presidente e da un numero massimo di otto Assessori – nominati da quest'ultimo fra i componenti dell'Assemblea del Consorzio – la Giunta non poteva da ultimo che essere l'organo esecutivo del libero Consorzio, esercitando le funzioni già attribuite alla sua omologa provinciale e, *pro futuro*, dallo stesso statuto consortile⁴⁶. Certo, ad

Comuni nella misura di un'unità ulteriore per ogni frazione di popolazione, eccedente la soglia di tremila, pari a mille abitanti (le frazioni di popolazione pari o superiori a cinquecento abitanti valevano un'unità). Proclamato eletto Presidente del libero Consorzio era quel Sindaco che avesse ottenuto il maggior numero di voti ponderati e, in caso di parità di voti, era proclamato eletto Presidente il Sindaco del Comune più popoloso.

⁴² In tal senso, art. 5, comma 3, ddl n. 833 cit.

⁴³ ... il quale – ai sensi dell'articolo 5, comma 4, l.r. n. 8 cit. – lo sostituisce nei casi di assenza, impedimento e sospensione, per qualsiasi causa, dalle proprie funzioni (così, art. 5, comma 2, ddl n. 833 cit. a norma del quale, qualora anche il vicepresidente fosse assente o impedito, assumerebbe le funzioni di Presidente del libero Consorzio il componente della Giunta più anziano di età).

⁴⁴ In oggetto, art. 5, comma 4, ddl n. 833 cit. il quale ha, altresì, cura di specificare come i rapporti di collaborazione esterna e di consulenza non possano comunque superare le due unità né prevedere un compenso superiore al 50 per cento di quello spettante ai dirigenti appena assunti.

⁴⁵ Così, art. 5, comma 7, l.r. n. 8, cit.: presentata da almeno un quinto dei componenti dell'Assemblea e messa in discussione dopo almeno tre giorni dalla sua presentazione, la mozione in commento sarebbe stata posta in votazione (a maggioranza assoluta dei componenti) entro dieci giorni dalla preventiva delibera in tal senso della stessa Assemblea (art. 5, comma 8, l.r. n. 8, cit.). Entro sessanta giorni dall'eventuale sfiducia ovvero nel caso in cui il Presidente del libero Consorzio comunale fosse stato rimosso, si fosse dimesso o fosse cessato per qualsiasi causa dalla carica di Sindaco del Comune di appartenenza o dalla presidenza consortile (art. 7, comma 1, ddl n. 833 cit.) – durante i quali le funzioni presidenziali sarebbero state esercitate da un Commissario nominato dall'Assessore regionale per le autonomie locali e per la funzione pubblica – si sarebbe proceduto all'elezione del nuovo Presidente (art. 5, comma 9, l.r. n. 8, cit.).

⁴⁶ Sostanziali modifiche a quanto previsto dalla l.r. n. 8 cit. sarebbero, nondimeno, venute dal ddl n. 833 cit. recentemente bocciato dall'ARS tanto con riferimento al numero dei componenti che alla loro elezione. Lungi dall'essere rigidamente prefissato, il primo sarebbe invece stato variabile in rapporto alla popolazione residente (art. 9, comma 2) e, cioè, in particolare: a) quattro componenti, per i liberi Consorzi comunali con popolazione residente fino a quattrocentomila abitanti; b) sei con popolazione residente superiore a quattrocentomila ma infe-

una valutazione complessiva, non poteva che lasciare l'amaro in bocca scoprire che – al netto delle funzioni svolte dall'ex Provincia e teoricamente transitate in capo al nuovo organo – per vedere finalmente all'opera il libero Consorzio di Comuni si sarebbe dovuta comunque attendere una legge regionale di là da venire (e, attualmente, sparita dall'orizzonte) che avesse individuato le *nuove* funzioni di competenza di esso nonché le corrispondentemente *nuove* risorse finanziarie, materiali e umane. Ad oggi, nondimeno, niente di tutto questo è ancora nell'agenda politica ma ciò non impedisce certo di passare dal profilo organico a quello funzionale del nuovo ente consortile.

4. Tra detto e non detto: le possibili funzioni del libero Consorzio. L'imperdonabile peccato di un ambizioso progetto riformatore (a mo' di chiusura)

Nell'inopinata bocciatura del ddl n. 833 cit. – cui sarebbe spettato di ridefinire le funzioni da attribuire ai liberi Consorzi, alle Città metropolitane, ai Comuni, alla Regione o agli enti regionali⁴⁷ – sul piano sostanziale ambiti di competenza dei Consorzi di Comuni non sarebbero potuti che essere il territorio, l'ambiente, i trasporti e lo sviluppo economico: su ciascuno di essi, ogni Consorzio comunale avrebbe, dunque, esercitato le funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo⁴⁸; a scanso di equivoci, essi avrebbero continuato in futuro a svolgere quelle già attribuite alle ex Province regionali⁴⁹, mantenendo la titolarità dei relativi rapporti giuridici (così come i Consorzi di Palermo, Catania e Messina avrebbero mantenuto le funzioni già attribuite alle Province regionali anche con riferimento al

riore a seicentocinquantamila abitanti; c) otto componenti con popolazione pari o superiore a seicentocinquantamila abitanti.

Rispetto alla seconda, in capo al Presidente del libero Consorzio comunale sarebbe residuo il solo potere di proposta di un elenco di candidati – scelti tra i Sindaci ed i Consiglieri comunali in carica (eccettuati il coniuge, i parenti e gli affini entro il secondo grado del Presidente e, comunque, senza che nessuno dei due sessi potesse superare la percentuale del sessanta per cento) – dei Comuni consorziati in numero doppio rispetto a quello stabilito in base alla popolazione, mentre era all'Assemblea che sarebbe spettato l'onere di eleggerli (art. 8, comma 2): era dunque da registrare, in tal senso, un parziale ritorno alla previsione del ddl n. 278 che originariamente prevedeva otto sindaci eletti dall'Assemblea tra i propri componenti (sempre col voto ponderato); qualora gli ultimi due candidati – collocati in posizione utile per l'elezione a membro della Giunta – avessero ottenuto un numero uguale di voti, sarebbe risultato eletto il candidato più giovane (art. 9, comma 3, ddl n. 833, cit.).

La decadenza dalla carica ricoperta nella Giunta del Consorzio sarebbe automaticamente discesa dalla cessazione, per qualsiasi motivo, di quella ricoperta presso il Comune di appartenenza e avrebbe comportato la sostituzione, entro trenta giorni, da parte del Presidente che, nel frattempo, ne avrebbe temporaneamente assunto le funzioni (così, art. 6, comma 2, l.r. n. 8, cit.): qualora fosse passata, invece, la previsione dell'elezione assembleare cit., negli stessi trenta giorni il Presidente avrebbe potuto solo indire l'elezione del nuovo componente della Giunta, trattenendone presso di sé le funzioni fino a tale esito (art. 9, comma 6, ddl n. 833, cit.).

⁴⁷ Cfr., art. 10, comma 1, l.r. n. 8, cit.

⁴⁸ In tal senso, art. 10, comma 2, l.r. n. 8, cit.

⁴⁹ In oggetto, pure l'art. 26, comma 4, ddl n. 833 cit. avrebbe confermato l'attribuzione ai liberi Consorzi comunali delle ex funzioni provinciali previste dalla legislazione vigente al momento della data di entrata in vigore della l.r. n. 7/2013, ad eccezione di quelle che, ai sensi dell'art. 31 dello stesso ddl, sarebbero state riservate alla Regione.

territorio delle rispettive Città metropolitane)⁵⁰. I Consorzi, pertanto, avrebbero impiegato le risorse finanziarie, materiali e umane già di spettanza delle corrispondenti Province e si sarebbero avvalsi, quindi, delle sedi già in uso a quest'ultime⁵¹, al personale consortile venendo perciò confermato lo *status* giuridico-economico già in godimento presso le Province⁵².

Premesso che l'ente in esame avrebbe dovuto comunque operare secondo una programmazione che individuasse obiettivi, tempi e modalità del proprio intervento⁵³, nell'ambito dei campi materiali già individuati dalla l.r. n. 8 cit. funzioni proprie del libero Consorzio comunale sarebbero state: 1) la pianificazione territoriale ed urbanistica, generale e di coordinamento⁵⁴, nonché quella dei servizi di trasporto nella stessa circoscrizione territoriale consortile; 2) l'organizzazione dei servizi di trasporto locale interurbano⁵⁵; 3) la costruzione e gestione delle strade del Consorzio (e la regolamentazione della circolazione stradale ad esse inerente); 4) entro i limiti della programmazione regionale, l'organizzazione e gestione in materia di tutela ambientale e turistica nonché la pianificazione, organizzazione, gestione e supporto in materia di formazione⁵⁶; 5) la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale nell'area del libero Consorzio comunale, dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito consortile nonché della raccolta ed elaborazione dati e dell'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; 5) la motorizzazione civile.

Passando dal piano sostanziale delle funzioni a quello meramente procedurale del loro esercizio da parte del Consorzio, decisivo rilievo per lo svolgimento delle sopradette funzioni proprie avrebbe assunto la predisposizione ad opera di ciascun libero Consorzio del c.d. Piano territoriale di coordinamento (PTC): a tale strumento non sarebbe solo spettato di determinare gli indirizzi generali di assetto strutturale del territorio ma, pure, di definire le

⁵⁰ In questo senso, art. 1, comma 6, l.r. n. 8, cit.

⁵¹ Così, art. 1, comma 7, l.r. n. 8, cit.

⁵² Cfr. ancora art. 1, comma 8, l.r. n. 8, cit. Su talune disposizioni dell'emendamento governativo di riscrittura delle nuove funzioni, peraltro, il Presidente dell'ARS sembrava aver raccolto in via informale perplessità dagli uffici del Commissario dello Stato e – avvalendosi del regolamento interno – decideva di considerare ritirato tale emendamento (5 marzo 2014). A fronte dell'insistenza del Presidente della I Commissione Affari istituzionali sull'opportunità di definire almeno un pugno di funzioni e obiettivi di massima, senza rinviare a future decisioni, G. Ardizzone sospendeva pertanto i lavori e convocava la conferenza dei capigruppo, al termine della quale pareva che si fosse trovata un'intesa: al ritorno in aula, nondimeno – riproponendo un subemendamento in buona parte recependo quello del Governo regionale ritenuto ritirato – la I Commissione non poteva che destare la reazione delle opposizioni. La seduta dell'aula veniva così rinviata all'indomani dal Presidente dell'ARS il quale si riservava di decidere sull'ammissibilità o meno del sub-emendamento presentato in I Commissione [su questi profili, M. VIOLA, *Rinviata la decisione sulla modalità di elezione*, in www.blogsicilia.it (5 marzo 2014)]. Del successivo 6 marzo era, infine, il secondo e definitivo sub-emendamento governativo di riscrittura dell'art. 10 il quale – pur non trovando d'accordo le opposizioni – ricompattava la maggioranza, persuadeva il Presidente dell'Assemblea e consentiva, infine, l'approvazione definitiva almeno della disposizione in questione.

⁵³ Così, art. 32, comma 1, ddl n. 833 cit.

⁵⁴ ... *ivi* comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi ed infrastrutture, i sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale.

⁵⁵ ... ricomprensente pure l'autorizzazione ed il controllo in materia di trasporto privato, in armonia con la programmazione regionale.

⁵⁶ ... *ivi* compresa la vigilanza, il monitoraggio e il controllo sulle istituzioni formative accreditate.

scelte strategiche di sviluppo economico di quest'ultimo al fine di tutelarne l'integrità fisica, ambientale, culturale e promuoverne lo sviluppo sostenibile⁵⁷. Sul punto, è importante sottolineare come le funzioni proprie consortili avrebbero dovuto comunque essere esercitate nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza⁵⁸ ed in attuazione della disciplina dei corrispondenti ambiti materiali dell'ordinamento giuridico statale e regionale (si pensi, part. al c.d. Piano territoriale regionale): con riferimento a quest'ultimo, difatti, tutti i Consorzi di Comuni – nei modi stabiliti dalla legge – avrebbero potuto concorrere alla determinazione degli obiettivi e delle scelte dei piani e dei programmi socio-economici generali e settoriali della Regione e, quindi, anche alla formazione degli strumenti di pianificazione territoriale regionale⁵⁹. In ogni caso, poi, il PTC sarebbe dovuto essere trasmesso alla Regione allo scopo di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale⁶⁰ mentre ad un futuro decreto presidenziale – proposto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente e previamente deliberato dalla Giunta (da emanarsi entro sei mesi dall'approvazione del ddl n. 833) – sarebbe quindi spettato di regolare i contenuti specifici e le procedure di approvazione del suddetto PTC (nel rispetto del principio di partecipazione dei soggetti coinvolti e di garanzia delle relazioni inter-regionali)⁶¹.

All'esito di una disamina succinta come quella che si è appena tentato di fare, pochi dubbi possono invero nutrirsi sulla vera e propria *tara genetica* che il nuovo ente consortile è sembrato portarsi dentro sin dal suo primo affaccio nell'ordinamento locale siciliano, ormai tre anni or sono, e che ne ha verosimilmente segnato l'attuale destino anche all'Assemblea Regionale Siciliana: l'imperdonabile *peccato*, cioè, di aver rappresentato più una mera trasfigurazione della appena scomparsa Provincia regionale – cui (oltre il sistema elettorale) sarebbe stato disinvoltamente cambiato il *nomen iuris* lasciandone impregiudicato il contenuto – che non un'effettiva innovazione territoriale funzionale a rendere un miglior servizio ai cittadini dell'isola nel godimento dei diritti fondamentali. Né può francamente disconoscersi come il legislatore siciliano abbia in proposito vantato una storica ed assai poco lusinghiera tradizione di riforme più di facciata che non di sostanza, a cominciare dalla celebre l.r. n. 9/1986 istitutiva del libero Consorzio dei Comuni appunto denominato «Provincia regionale»⁶².

Così, pure nel frangente oggi in commento, l'ARS non è che sia sembrata più di tanto smentirsi quando, per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, ha istituito (art. 1, comma 1, l.r. n. 8) nove Consorzi comunali – «che in sede di prima applicazione e fino all'approvazione della legge di cui all'articolo 2» avrebbero coinciso «con le Province regio-

⁵⁷ Cfr., art. 32, comma 3, ddl n. 833 cit.

⁵⁸ Si veda, art. 26, comma 3, ddl n. 833 cit.

⁵⁹ Sul punto, art. 32, comma 2, ddl n. 833 cit.

⁶⁰ In tal senso, art. 32, comma 5, ddl n. 833 cit.

⁶¹ Così, art. 32, comma 6, ddl n. 833 cit.

⁶² Sul punto, volendo, S. AGOSTA, *Il singolare destino del livello di area vasta nell'alternanza di svuotamenti e riempimenti dell'esperienza siciliana*, in *Consulta OnLine* (4 maggio 2015), 314 ss.

nali di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani, costituite ai sensi della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 e della legge regionale 12 agosto 1989, n. 17, le quali» avrebbero assunto «la denominazione di ‘liberi Consorzi comunali’» – al fine di razionalizzare l'erogazione dei servizi al cittadino e di conseguire riduzioni dei costi della pubblica amministrazione. Se il Parlamento regionale è dunque sembrato – come si usa, forse coloritamente ma, efficacemente dire – aver *perso il pelo ma non il vizio* per gli inopinati cambi di casacca formali, era ovviamente al piano della sostanza che la tenuta di tale nuovo livello di governo sarebbe stata tutta da verificare: peccato solo che quest'ultimo abbia in verità presentato (molti) elementi di continuità e (pochi) di discontinuità col precedente, tanto vituperato, assetto territoriale.

Se dunque, nel metodo, non irragionevole è stato assumere l'edificazione *dal basso* del singolo Consorzio in quanto «composto dai Comuni appartenenti alla corrispondente Provincia regionale»⁶³, a difettare sarebbero state poi le scelte di merito proprio nel cruciale passaggio di rispondere all'esigenza di provvedere a fini ed interessi comuni cui gli enti consorziati – assai esigui per dimensione, popolazione e provviste finanziarie – si dimostravano inidonei ad attendere: nel delicato momento, cioè, di rendere il livello della struttura gestionale *ottimale* rispetto alla dimensione del pubblico interesse da svolgere⁶⁴. Figura usualmente intermedia tra le Comunità montane e le c.d. associazioni di Comuni, del resto, i liberi Consorzi sarebbero tradizionalmente nati proprio per la gestione di quei compiti istituzionali dei Comuni aderenti, come tali, richiedenti una struttura operativa comune per essere adeguatamente svolti: a differenza della classica categoria dei Consorzi amministrativi, nondimeno, quelli siciliani avrebbero dovuto prescindere dagli scopi degli enti consorziati singolarmente individuati per perseguire l'obiettivo generale dell'ente consortile complessivamente considerato. A tale ultimo fine, insomma, l'Esecutivo regionale avrebbe dovuto *ab origine* tratteggiare il Consorzio di Comuni ex art. 15 St. Si non semplicemente sforzandosi di cogliere il mero risultato tecnico di gestione efficiente ma pure, se non soprattutto, strutturandolo in maniera tale da garantire la partecipazione comunitaria.

Così le cose tuttavia non sembrano evidentemente essere andate, solamente a considerare che ciascun libero Consorzio avrebbe finito con l'integrare più una sorta di “micro-Provincia” che non una specie di “macro-Comune”, come sarebbe stato invece preferibile fare: se ben confezionata, difatti, tale ultima opzione avrebbe invece consentito alle oltre quattrocento realtà comunali siciliane di accorparsi tra di loro per la gestione delle funzioni c.d. a rete sul territorio col duplice, reciprocamente intrecciato, obiettivo, per la cittadinanza, di innalzare la media dei livelli essenziali delle prestazioni e, per le amministrazioni comunali, di non aggravare ulteriormente l'endemico dissesto economico-finanziario. A tale precipuo fine, in conclusione, porre necessariamente mano ad un complessivo riordino dell'assetto territoriale siciliano e scomodare lo Statuto – come si è invece deciso di procedere – non è

⁶³ Così, art. 1, comma 2, l.r. n. 8, cit. [(«fatta eccezione per i comuni di Palermo, Catania e Messina, istituiti in Città metropolitane», proseguiva, invece, l'art. 1, comma 2, ddl n. 642, I Commissione Affari Istituzionali ARS (25 novembre 2013)].

⁶⁴ Cfr. spec. S.A. ROMANO, *Consorzi amministrativi*, in *Enc. giur.*, V (1989), Roma, 1.

che fosse l'unica strada obbligata, potendo casomai bastare più pianamente allo scopo la già prevista forma associativa del Consorzio tra Comuni di cui all'art. 382, OREL⁶⁵ ovvero la fusione di Comuni ex art. 1, commi 118-136, l. n. 56 cit. (cui pure l'art. 45, ddl n. 833 cit., espressamente rinviava).

⁶⁵ Così part. l'art. 25, l. n. 142/1990, recepito con modifiche dall'art. 1, comma 1, lett. e), l.r. n. 48/1991 (art. 5, D.L. n. 361/1995 convertito in l. n. 437/1995).